PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 2 (21) – 2017, 61–76
DOI: 10.14746/ppr.2017.21.2.4

IZABELA LIPIŃSKA

Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych – wybrane zagadnienia prawne

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z funkcjonowaniem łańcucha dostaw produktów żywnościowych w aspekcie pewnych występujących nieprawidłowości rynkowo-handlowych, których negatywne skutki są odczuwane przez jego najsłabsze ogniwa. Chodzi tu o pozycję producentów rolnych i dostawców surowców bądź żywności wobec stosowania tzw. nieuczciwych praktyk handlowych, które są korzystne tylko dla podmiotów silniejszych biznesowo. Inicjatorami tych praktyk są zarówno duże sieci handlowe jako dystrybutorzy żywności, jak i podmioty przemysłu rolno-spożywczego, w szczególności międzynarodowe korporacje. Relacje tworzone przez te podmioty implikują nierównowagę rynkową, której efektem jest celowe i postępujące osłabianie jego uczestników. Wprawdzie nie chodzi o ich wyeliminowanie z rynku, lecz w pewnym stopniu o „przymuszenie" do realizacji partykularnych interesów przedsiębiorców, prowadzących do wzrostu ich zysków i zajęcia dominującej pozycji handlowej.

Łańcuch dostaw żywności jest bardzo specyficzny. Łączy trzy sektory gospodarki: rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, pomiędzy którymi przepływają strumienie produktów rolno-spożywczych, informacji oraz środków finansowych. Jak zauważa Andrzej Czyżewski, sektory te mają istotny wpływ na poziom dobrobytu gospodarczego, sytuację społeczną oraz ekonomiczną obywateli[1]. W łańcuchu dostaw podejmuje się wiele różnych czynności, które składają się na rozbudowane procesy gospodar-

[1] Zob. A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków zrównoważonego rozwoju rolnictwa* w: A. Czyżewski (red.), *Współczesne problemy agrobiznesu w Polsce*, Poznań 2001, s. 9-23.

cze[2]. Charakteryzuje się on dużą różnorodnością podmiotów w nim uczestniczących, ponieważ obejmuje producentów, dostawców, przedsiębiorstwa transportowe oraz magazynujące, sprzedawców hurtowych i detalicznych, organizacje usługowe oraz konsumentów[3]. Podmioty te tworzą swego rodzaju sieć powiązanych organizacji, zaangażowanych w różne procesy i działania, które generują określoną wartość w postaci produktów dostarczanych końcowemu ogniwu łańcucha, czyli konsumentom ostatecznym[4]. Występujące między nimi zależności decydują o efektywności całego łańcucha, jak i poszczególnych jego ogniw.

Celem artykułu jest określenie zakresu prawnej ochrony najsłabszych uczestników łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych oraz wskazanie roli prawodawcy w tworzeniu pewnego systemu zabezpieczania ich interesów ekonomicznych. W szczególności chodzi o wskazanie dostępnych instrumentów prawnych w tym zakresie na poziomie Unii Europejskiej oraz ocena zaproponowanych przez krajowego ustawodawcę rozwiązań prawnych, mających na celu ochronę producenta i dostawcy.

Za wyborem tej problematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, sytuacja ekonomiczna i konkurencyjna producentów rolnych oraz dostawców jako uczestników rynku pogarsza się. W przypadku producenta wynika to z faktu, że nie ma on możliwości wstrzymania procesu produkcji rolnej i rozpoczęcia nowej, bardziej intratnej. Dodatkowo działalność produkcyjna jest szczególnie narażona na wpływ czynników zewnętrznych, niezależnych od jego woli. Ponadto efekt tej działalności ma charakter nietrwały, ponieważ dotyczy produktów stosunkowo łatwo się psujących, co znacznie osłabia ich pozycję rynkową. Z tego względu sytuacja prawna producenta jako strony umowy „produkcyjnej" powinna być szczególnie chroniona. Po drugie, omawiany obszar aktywności gospodarczej jest ściśle związany z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego, co nadaje mu także wymiar społeczny, ponieważ jego zagwarantowanie jest podstawowym obowiązkiem każdego państwa i w przypadku Polski zostało wpisane w strategię bezpieczeństwa narodowego[5]. Po

---

[2] Piszą na ten temat S. Jarzębowski, B. Klepacki, *Łańcuchy dostaw w gospodarce żywnościowej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej" 2013, nr 103, s. 111.

[3] Tak J. Gołębiewski, *Systemy marketingowe produktów roślinnych – aspekty organizacyjne i instytucjonalne* w: J. Gołębiewski (red.), *Systemy marketingowe produktów żywnościowych – aspekty teoretyczne*, Warszawa 2007, s. 12.

[4] Zob. W. Ziętara, *Gospodarstwa i przedsiębiorstwa rolnicze jako podstawowe ogniwo łańcucha żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2015, t. 17, z. 4, s. 376-382.

[5] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2014, s. 12.

trzecie, z uwagi na ekspansję koncernów żywnościowych oraz specyficzną sytuację polityczną na rynku rolnym, problem ten uznano za jeden z ważniejszych na forum Unii Europejskiej, bowiem ma zwiazek zarówno z relacjami między podmiotami wewnątrz Unii, jak i dotyka kwestii obrotu transgranicznego. Warto podkreślić, że funkcjonowanie łańcucha żywnościowego w obszarze UE wiąże się z zatrudnieniem ponad 47 mln osób, a wytwarza ok. 7% wartości dodanej brutto[6]. Natomiast całkowitą wartość unijnego rynku produktów związanych z detalicznym handlem żywnością szacuje się na 1,05 mld Euro[7].

2. Rozwinięcie omawianej problematyki wymaga sprecyzowania pojęcia praktyki handlowej. Jest to sposób postępowania przedsiębiorcy, jego zaniechanie, oświadczenie lub komunikat handlowy, w tym reklama i marketing, bezpośrednio związane z promocją, sprzedażą lub dostawą produktu do konsumentów[8]. Odpowiednio nieuczciwą praktyką będzie każde wymienione zachowanie szkodzące interesom gospodarczym producentów, dostawców i konsumentów, tworzące bariery w handlu i mające bezpośredni bądź pośredni wpływ na sytuację konsumentów. Ponadto bardzo często towarzyszy jej wywieranie wpływu na decyzje dotyczące zarówno zawarcia umowy, jak i jej wykonywania.

Komisja Europejska wskazała w Komunikacie do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami", że nieuczciwe praktyki handlowe można ogólnie określić jako działania, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego, są sprzeczne z zasadą dobrej wiary oraz uczciwego obrotu, a stosuje je partner handlowy wobec swojego kontrahenta[9].

---

[6] Zob. Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)), Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, A8-0173/2016, Bruksela, 04.05.2016.

[7] Ibidem.

[8] Art. 2d Dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych") – tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. WE L 149 z 11.06.2005, s. 22-39.

[9] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami", COM/2014/0472.

Innymi słowy są to wszelkie istotne zniekształcenia zachowania gospodarczego, wywołane działaniem silniejszej strony – przedsiębiorcy, prowadzące do ograniczenia zdolności partnera słabszego do podjęcia świadomej decyzji, a tym samym skłonienia go do podjęcia decyzji, której w innym przypadku by nie podjął

Katalog nieuczciwych praktyk handlowych jest otwarty. Żadne z opracowań z tego zakresu nie wyczerpuje wszystkich możliwych zachowań przedsiębiorców noszących znamiona nieuczciwości. Pewien ich wykaz został określony w oficjalnych dokumentach unijnych, jak np. w Zielonej Księdze w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorcami[10] oraz w cytowanym wyżej Sprawozdaniu w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności[11]. Ponadto próbę jego utworzenia podejmują krajowe akty normatywne państw członkowskich[12] oraz liczne literaturowe opracowania przedmiotu[13].

Do nieuczciwych praktyk handlowych należy zaliczyć: odmowę zawarcia umowy w formie pisemnej, jednostronne zmiany postanowień umowy z mocą wsteczną, brak wystarczająco szczegółowych lub jednoznacznie sformułowanych informacji dotyczących postanowień umowy, nagłe i nieuzasadnione zerwanie umowy, nieuczciwe przeniesienie ryzyka handlowego na stronę

---

[10] Zielona Księga w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami, COM/2013/037 final – 2012.

[11] Sprawozdanie…, op. cit., s. 6.

[12] Zob. np. Act Against Unfair Competition, nr 448/1984, Austria, Federal Gazette I nr 79/2007; Act nr 395/2009 on Significant Market Power in the Sale of Agricultural and Food Products and Abuse, Czechy; Law 321/2009 on food marketing. Law nr 321/2009, Official Gazette nr 705 z 20.10.2009, Rumunia; Law 12/2013 on measures to improve the functioning of the food chain, Boletín Oficial Del Estado – Boe, nr 185 z 03.08.2013, Hiszpania.

[13] Tak np.: A. Tallontire, B. Vorley, *Achieving fairness in trading between supermarkets and their agrifood supply chains*, Briefing Paper, London 2005; *Analysis: Could EU legislation fix "unfair relationships" in food supply chain?*, „EU Food Law", marzec 2017, http://www.eurofoodlaw.com/policy/analysis-could-eu-legislation-fix-unfair-relationships-in-food-supply-chain-122852.htm [dostęp: 15.07.2017]; L.G. Vaqué, *Unfair Practices in the Food Supply Chain: A Cause for Concern in the European Union's Internal Market which Requires an Effective Harmonising Solution*, "European Food and Feed Law Review" 2014, t. 9, nr 5, s. 293-301; Study on the legal framework covering Business-to-Business unfair trading practices in the retail supply chain final report, 26.02.2014, prepared for the European Commission, DG Internal Market, DG MARKT/2012/049/E; U. Kłosiewicz-Górecka, *Relacje między uczestnikami łańcucha dostaw żywności – ocean stanu i działań podejmowanych dla ograniczania nieuczciwych praktyk handlowych*, „Zeszyty Naukowe Unwiersytetu Szczecińskiego. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu" 2015, nr 38, s. 201-216.

słabszą, opóźnienia w płatnościach, ograniczenia w dostępie do rynku, domaganie się zapłaty za towary lub usługi, które nie przedstawiają żadnej wartości dla jednej ze stron umowy, pobieranie opłat za fikcyjne usługi, przenoszenie kosztów transportu i magazynowania na dostawców, przymuszanie do udziału w akcjach promocyjnych, pobieranie opłat za umieszczanie towarów w dobrze widocznych miejscach w sklepach oraz innych opłat dodatkowych, przenoszenie kosztów promowania towarów w obszarach sprzedaży na dostawców, narzucanie bezwarunkowego zwrotu niesprzedanego produktu, wywieranie presji w celu obniżki cen, uniemożliwianie partnerom handlowym zaopatrywania się w innych państwach członkowskich (terytorialne ograniczenia dostaw)[14].

3. Stosowanie powyższych praktyk oddziałuje na zachowania i decyzje podejmowane przez rolnika i dostawcę, a także samego konsumenta. W pierwszym przypadku skutkiem jest zmniejszenie dochodów. Może ono nastąpić np. przez obniżenie cen wytwarzanych czy dostarczanych produktów bądź zwiększenie ponoszonych kosztów. W szczególności dotyczy to sprzedaży poniżej kosztów produkcji czy wykorzystywania podstawowych produktów rolnych, takich jak mleko, ser, owoce i warzywa jako produktów typu *loss leader*[15]. Stosowane praktyki wprowadzają poczucie niepewności i w dłuższej perspektywie ograniczają produkcję oraz inwestycje w łańcuchu dostaw. Następnie takie zabiegi prowadzą do obniżania stawek wynagrodzeń w sektorze rolnym oraz płac pracowników w przemyśle przetwórczym, a tym samym do pogorszenia ich sytuacji ekonomicznej.

W wielu przypadkach dominujące na rynku przedsiębiorstwa doprowadzają do wykluczenia kompetentnych i odpowiedzialnych dostawców z prowadzonej przez nich działalności. Jednocześnie podejmują współpracę ze słabszymi biznesowo partnerami, nad którymi mają znaczną przewagę, ustalając jednostronnie warunki umów. Niezmiernie istotnym problemem jest zwłaszcza brak swobody w toku ich zawierania. Wielokrotnie przedsiębiorstwa wykorzystują swoją siłę przetargową narzucając niekorzystne dla produ-

---

[14] Zob. np. U. Kłosiewicz-Górecka, *Nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchach dostaw FMCG*, „Logistyka-Opakowania" 2014, t. 68, s. 36-39; A. Szymecka-Wesołowska, *Regulacja stosunków handlowych pomiędzy podmiotami łańcucha dostaw żywności – rozwiązania polskie i włoskie*, „Przegląd Prawa Rolnego" 2012, nr 2, s. 87-113; A. Garrido, B. Brummer, R. M'Barek, M.P.M. Meuwissen, C. Morales-Opazo, *Agriculture Markets Instability: Revisiting the Recent Food Crises*, Londyn 2016.

[15] Produkty są sprzedawane poniżej kosztów zakupu w celu zachęcenia konsumentów do robienia zakupów w danym sklepie lub kupowania produktów określonej firmy. Praktyki takie stosują najczęściej duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego.

centów klauzule umowne. Zauważa się również negatywne działania od strony marketingowej. Otóż lokowanie produktów przez dużych przedsiębiorców powoduje utratę przez rolnika własnej marki, gwarantującej jakość produktu rolnego czy spożywczego. Wprowadzanie produktów pod własną, „marketową", nazwą umożliwia częstą zmianę dostawców. Chodzi oczywiście o nabywanie produktów od najtańszych producentów. Często towarzyszy temu proceder zmiany dostawcy jeszcze zanim umowa łącząca obie strony zacznie obowiązywać lub już w trakcie jej obowiązywania.

Z kolei oceniając pozycję konsumentów w obliczu stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że prowadzą one do znacznego ograniczania wyboru i dostępności produktów wysokiej jakości. Po pierwsze, brak czytelnego oznaczenia na etykietach produktów miejsca ich pochodzenia powoduje, że konsumenci nie mogą dokonać świadomego wyboru zakupowego, mimo niejednokrotnie manifestowanej chęci propagowania zdrowych, przyjaznych dla środowiska, wysokiej jakości lokalnych produktów rolnych[16]. Po drugie, w celu obniżenia kosztów w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa używają tańszych surowców, co psuje jakość i wartość środków spożywczych. Przykładem może być zastępowanie w wielu produktach zdrowych olejów i tłuszczy z Europy tłuszczami typu „trans", jak np. olej palmowy. Po trzecie, pojawiają się silne naciski cenowe, zmuszające przetwórców żywności do jak najtańszej produkcji – co obniża jakość żywności dostępnej dla konsumentów. Po czwarte, wprowadzając na rynek produkty jedynie pod swoją marką, przedsiębiorstwa często podnoszą ostateczne ceny płacone przez konsumentów. Innymi słowy, jest to korzystne jedynie dla podmiotów gospodarczych działających ze szkodą dla całego łańcucha dostaw.

4. Omawiana problematyka nie jest nowa, a została podjęta na poziomie unijnym już w 2005 roku. Wówczas ukazała się opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. „Sektor wielkich detalistów – tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów"[17]. W tym dokumencie podniesiono problem różnych praktyk stosowanych przez sieci sprzedaży detalicz-

---

[16] Zob. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami, COM(2016) 32 final.

[17] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Sektor wielkich detalistów – tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów, Dz.Urz. WE C 255 z 14.10.2005, s. 44-51.

nej, jak i konieczność zwiększenia przejrzystości ustalania cen i marż między detalistami, dostawcami (przetwórcami artykułów spożywczych) a pierwotnymi producentami. Chodziło w szczególności o wzmocnienie pozycji tych ostatnich. Komitet zwrócił szczególną uwagę, by państwa członkowskie zapewniały odpowiedni poziom konkurencji oraz wspierały współpracę małych producentów rolnych, przetwórców i handlowców, zachowując w ten sposób ich konkurencyjność wobec sieci handlowych.

Podjęcie omawianej tematyki przez Komitet przyczyniło się do zainteresowania nią także Komisji Europejskiej, która wydała decyzję o utworzeniu platformy ekspertów ds. praktyk w zakresie umów zawieranych między przedsiębiorstwami w ramach Forum Wysokiego Szczebla ds. Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności[18]. Jej podstawowym celem było przygotowanie zbioru zasad uczciwych praktyk w stosunkach między partnerami w łańcuchu dostaw żywności, w tym w szczególności wykazu i oceny praktyk handlowych. Poruszono problem takich nieuczciwych praktyk, jak wieloznaczne warunki umowne, brak formy pisemnej, zmiany umowy z mocą wsteczną, nieuczciwe przenoszenie ryzyka handlowego czy wykorzystywanie informacji itp. Toczące się prace nad wdrażaniem zasad uczciwych praktyk nie przyniosły jednak zamierzonych efektów, w szczególności nie doprowadziły do stworzenia instrumentów pozwalających wyeliminować przypadki ich nieprzestrzegania[19]. Wynikało to z faktu, że proponowane instrumenty miały charakter uznaniowy. Znalazło to wyraz w późniejszych wydawanych dokumentach odnoszących się do nieuczciwych praktyk[20].

Warto dodać, że podejście Komisji Europejskiej do omawianej problematyki opiera się na dużej dowolności w dobieraniu środków prawnych przez

---

[18] Decyzja Komisji z 30 lipca 2010 r. ustanawiająca Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności, Dz.Urz. UE C 210 z 03.08.2010, s. 4-5.

[19] Pisze na ten temat szerzej U. Kłosiewicz-Górecka, op. cit., s. 36-39.

[20] Zob. Rezolucja z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie, P7_TA(2010)0302; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Dz.Urz. UE L 48 z 23.02.2011, s. 1; Rezolucja z 19 stycznia 2012 r. w sprawie zakłóceń równowagi w łańcuchu dostaw żywności, P7_TA(2012)0012; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz.Urz. UE L 94 z 30.03.2012, s. 38; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 listopada 2013 r. dotycząca zielonej księgi Komisji w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami; Rezolucja z 11 grudnia 2013 r. w sprawie europejskiego planu działania na rzecz sektora detalicznego przynoszącego korzyści wszystkim stronom, P7_TA(2013)0580.

poszczególne państwa członkowskie. Otóż nie przewiduje ona ramowej regulacji w tym zakresie i nie określa jednolitego rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych. Tym samym zachęca ona zainteresowane podmioty i państwa członkowskie do rozwiązania omawianego problemu we własnym zakresie z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i najlepszych praktyk oraz środków. Takie podejście jest skutkiem między innymi przeprowadzonej we wszystkich państwach członkowskich analizy prawnej dotyczącej kształtowania relacji B2B (*business-to-business*) w aspekcie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw, a prowadzonej w latach 2012-2014[21]. Jej wyniki jednoznacznie wykazały, że ramy prawne nieuczciwych praktyk obejmują zasadniczo przepisy prawa konkurencji oraz przepisy odnoszące się do zapobiegania nieuczciwym praktykom. W pierwszym przypadku wiele państw przyjęło regulacje mające na celu łagodzenie nierównowagi w negocjacjach. Polegają one albo na zakazie wykorzystywania dominującej siły przetargowej, a tym samym nadużywania gospodarczego uzależnienia[22] bądź na możliwości nakładania sankcji za takie zachowania[23]. Przepisy służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom, oddziałujące na stosunki umowne, zostały między innymi wdrożone w Danii, Finlandii, Francji oraz Szwecji[24]. Jak zauważa U. Kłosiewicz-Górecka, poszczególne regulacje krajowe zakazują przedsiębiorcom stosowania niesprawiedliwych i nieproporcjonalnych warunków umownych[25]. Warto dodać, że niektóre państwa regulują te zjawiska na gruncie prawa cywilnego, jak w przypadku Francji, Hiszpanii, Włoch. Tylko niektóre utworzyły kodeksy postępowania w omawianym zakresie, jak np. w Portugalii, Wielkiej Brytanii czy Słowenii.

Rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach różnią się od siebie. Na przykład w Hiszpanii, Rumunii, we Włoszech i na Węgrzech przyznano uprawnienia procesowe specjalnym organom ds. konkurencji[26], natomiast we Francji dochodzenie roszczeń w tym zakresie odbywa się na drodze postępo-

---

[21] Study on the legal framework covering Business-to-Business unfair trading practices in the retail supply chain, Final Report, 26.02.2014, Prepared for the European Commission, DG Internal Market. DG MARKT/2012/049/E.

[22] Regulacja taka obowiązuje w Austrii, na Cyprze, w Niemczech, na Węgrzech, w Portugalii i Rumunii, zob. Study, op. cit., s. 71-72.

[23] Sankcje są przewidziane między innymi we Francji, Rumunii, Portugalii, Hiszpanii i na Węgrzech, ibidem.

[24] Ibidem, s. 71-72.

[25] Zob. U. Kłosiewicz-Górecka, op. cit., s. 37.

[26] Zob. Décret no. 2015-548 du 18 mai 2015 relatif au médiateur des relations commerciales agricoles, http://www.unidroit.org/community-of-practice/legal-resources/regulations [dostęp: 02.07.2017].

wania administracyjnego[27]. Szczególne rozwiązanie zostało przyjęte w Wielkiej Brytanii w postaci ustanowienia rzecznika[28].

W wyniku przeprowadzonych badań Komisja Europejska zasugerowała połączenie dobrowolnych inicjatyw – takich jak platforma i tworzenie w jej ramach kodeksów dobrych praktyk czy mechanizmów rozstrzygania sporów – oraz środków regulacyjnych, najczęściej o charakterze prawa miękkiego. W cytowanym powyżej Komunikacie z 2014 r. postuluje się, by oba instrumenty były stosowane równolegle.

Można zauważyć, że większość państw członkowskich implementowała instrumenty krajowe wraz z publicznym systemem egzekwowania wykonalności wdrożonych przepisów. Jednym z najczęściej stosowanych mechanizmów jest dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. Przyczynia się to do ograniczenia występowania tzw. „czynnika strachu". Jego istota polega na tym, że strona słabsza – w tym przypadku producent rolny – nie ma możliwości skutecznego korzystania z przysługujących jej praw oraz nie jest skłonna do wnoszenia skargi na stosowanie przez stronę silniejszą nieuczciwych praktyk handlowych w obawie przed narażeniem na szwank swoich stosunków handlowych[29].

Ostatnim z przyjętych na poziomie Unii Europejskiej dokumentów jest Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności z 2016 r., a w ramach niego Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności[30]. Dokonując jego analizy można zauważyć, że koniecznym jest rozszerzenie i bardziej skuteczne egzekwowanie zasad dobrych praktyk.

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów wskazuje na potrzebę stworzenia listy przykładowych uczciwych i nieuczciwych praktyk w stosunkach pionowych w łańcuchu dostaw żywności, co ułatwiłoby najsłabszym jego ogniwom łatwe ich rozpoznawanie. Podkreśla jednocześnie, że nieuczciwe praktyki są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa i należy je zwalczać. Natomiast uczciwe praktyki powinny być efektem wzajemnego

---

[27] Tak P. Amat-Llombart, *Legal objectives and measures to improve the functioning of the food chain in European Union and in Spain*, http://dx.doi.org/10.4995/ICBM.2015.1623, s. 1-7 [dostęp: 03.07.2017].

[28] Zob. Grocery Code Adjudicator Act z 25.06.2013, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/19/contents [dostęp: 03.07.2017].

[29] Zob. Sprawozdanie z 4 maja 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 2015/2065(INI).

[30] Ibidem.

zaufania między partnerami w oparciu o zasadę swobody umów i wzajemnie korzystnych stosunków. Te z kolei powinny być wolne i opierać się na uczciwej konkurencji.

W projekcie wskazano również, że stosowane dobrowolne krajowe i unijne systemy (jak np. kodeksy dobrych praktyk, mechanizmy rozstrzygania sporów) powinny być rozwijane i promowane w połączeniu ze skutecznymi i solidnymi mechanizmami egzekwowania przepisów na szczeblu państw członkowskich. Chodzi o to, by zapewniać anonimowość skarg i tym samym zachęcać producentów oraz dostawców do reagowania na pojawiające się nieuczciwe praktyki, a także wprowadzać odstraszające sankcje. Jednocześnie Projekt przewiduje konieczność podjęcia przez Komisję działań mających na celu ustanowienie skutecznych mechanizmów ich egzekwowania, takich jak ustanowienie i koordynacja sieci wzajemnie uznawanych organów krajowych na szczeblu UE.

Dostrzega się również, że ważną rolę w zwiększaniu siły przetargowej i wzmacnianiu pozycji producentów rolnych i dostawców w łańcuchu dostaw żywności odgrywają organizacje producentów i zrzeszenia organizacji producentów. Dlatego Komisja w drodze odpowiedniej legislacji powinna zachęcać producentów do przystępowania do nich.

W treści Projektu pojawiła się także sugestia, by zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przyczyniały się do pełnego i spójnego egzekwowania prawa konkurencji, przepisów dotyczących nieuczciwej konkurencji oraz przepisów antymonopolowych, a w szczególności do nakładania surowych kar za nadużycie pozycji dominującej w łańcuchu dostaw żywności. Wzywa się państwa członkowskie, które nie mają kompetentnego organu egzekwowania, aby rozważyły jego utworzenie i przekazały mu uprawnienia do prowadzenia nadzoru i egzekwowania środków przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym. W szczególności organy te powinny posiadać odpowiednie instrumentarium prawne.

5. Na gruncie prawa polskiego zagadnienia związane z przeciwdziałaniem stosowaniu nieuczciwych praktyk handlowych są rozproszone. Zasadniczo oddziałuje nań pięć aktów normatywnych. Przede wszystkim pewną ochronę dla producentów rolnych przewidują przepisy kodeksy cywilnego dotyczące swobody zawierania umów czy zakazanych klauzul umownych[31]. Jednakże, jak pokazuje praktyka, nie zabezpieczają one pozycji ekonomicznej producenta rolnego w stosunku zobowiązaniowym, którego stroną jest przedsiębiorca.

---

[31] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

W szerszym ujęciu, przeciwdziałanie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej między przedsiębiorstwami oraz klientami zostało określone w ustawie z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[32]. Na mocy art. 15 ust. 1 przez czyn nieuczciwej konkurencji należy rozumieć utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez np. sprzedaż towarów poniżej kosztów ich wytworzenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców, czy pobieranie innych niż marża handlowa opłat za przyjęcie towaru do sprzedaży. Oba przykłady można odnieść do zjawisk, jakie często mają miejsce w relacjach między producentami rolnymi a przedsiębiorstwami skupującymi. Ponadto ustawodawca wyraźnie wskazuje, że jego celem jest ochrona działalności gospodarczej, w tym w szczególności produkcji rolnej. Pewne wątpliwości natury interpretacyjnej mogą jednak pojawić się w ustaleniu, czy działalność rolnicza jest działalnością gospodarczą[33]. Ustawodawca przewidział w ustawie możliwość występowania na drogę sądową przez organizacje krajowe oraz regionalne, których celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców[34].

Z kolei warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów zostały zawarte w ustawie z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[35]. Zgodnie z jej treścią, ustawodawca reguluje tryb przeciwdziałania praktykom, które ograniczają konkurencję i naruszają zbiorowe interesy konsumentów oraz zakazuje stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów.

Kolejnym aktem normatywnym chroniącym słabsze strony umowy jest ustawa z 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych[36]. Określa ona szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w kontraktach handlowych. W szczególności ogranicza wymuszanie przez przedsiębiorców długich terminów płatności w stosunku do dostawców. Ponadto wskazuje zasady domagania się w określonych sytuacjach odsetek przez dostawców towarów i usług.

Pewne rozwiązania prawne mające na celu ochronę interesów producentów rolnych zostały przewidziane także w innych aktach normatywnych.

---

[32] Dz.U. z 2003 r. poz. 1503 ze zm.

[33] Szerzej: J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 79-81.

[34] Pozwala to na nieujawnianie danych przedsiębiorców, obawiających się o swoją pozycję na rynku.

[35] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 229 ze zm.

[36] Dz.U. z 2016 r. poz. 684.

Przykładem jest ustawa z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych[37]. Chodzi tu o sankcje za nabywanie przez przedsiębiorców produktów rolnych bez zawartych pisemnych umów wymaganych art. 38q ust. 1 ustawy lub przy zawartych umowach niezawierających elementów określonych w tym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007[38].

Na szczególną uwagę zasługuje nowy akt normatywny odnoszący się bezpośrednio do kwestii dostaw produktów rolnych. Chodzi tu o ustawę z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi[39]. Określa ona zasady i tryb przeciwdziałania praktykom nieuczciwie wykorzystującym przewagę kontraktową przez nabywców produktów rolnych lub spożywczych, lub dostawców tych produktów. Ogólnym założeniem ustawodawcy jest ochrona interesu publicznego, o ile wykorzystywanie wywołuje lub może wywołać skutki na terytorium kraju.

Przepisy ustawy mają zastosowanie do umów nabycia produktów rolnych lub spożywczych zawieranych między nabywcami tych produktów a ich dostawcami, pod warunkiem, że, po pierwsze, łączna wartość obrotów między nimi w roku wszczęcia postępowania w sprawie praktyk polegających na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej lub w którymkolwiek z dwóch lat poprzedzających rok wszczęcia postępowania przekracza 50 tys. zł. Po drugie, obrót nabywcy albo dostawcy, który stosował praktykę polegającą na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, a w przypadku, gdy należy on do grupy kapitałowej w rozumieniu cytowanej powyżej ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[40], obrót tej grupy kapitałowej w roku poprzedzającym rok wszczęcia postępowania przekroczy 100 mln zł.

Ustawa nie obejmuje jednak, z uwagi na skalę, rodzaj i charakter, dostaw bezpośrednich w rozumieniu przepisów o bezpieczeństwie żywności i żywienia[41]. Uzasadnia to fakt, że te dostawy dotyczą małych ilości surowców dostarczanych przez producenta do konsumenta końcowego lub lokal-

---

[37] T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1006.

[38] Dz.U. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671.

[39] Dz.U. z 2017 r. poz. 67.

[40] Dz.U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.

[41] Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 149 ze zm.

nego zakładu detalicznego, bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego[42].

Zgodnie z art. 6 ustawy zakazane jest nieuczciwe wykorzystywanie wzajemnej przewagi kontraktowej między stronami, czyli nabywcą i dostawcą. Przez wykorzystanie przewagi należy rozumieć taką sytuację, w której dostawca nie ma wystarczających i faktycznych możliwości zbycia produktów rolnych lub spożywczych innemu nabywcy, a nabywca nie ma możliwości kupna produktów rolnych lub spożywczych od innych dostawców. Istotne jest występowanie między stronami znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym, oczywiście na korzyść jednej z nich. Wykorzystywanie przewagi kontraktowej jest nieuczciwe, jeżeli jest sprzeczne z dobrymi obyczajami i zagraża istotnemu interesowi drugiej strony albo ten interes narusza (art. 6 ust. 2). Ustawodawca wskazuje, że polega ono w szczególności na: 1) nieuzasadnionym rozwiązaniu umowy lub zagrożeniu rozwiązaniem umowy; 2) przyznaniu wyłącznie jednej stronie uprawnienia do rozwiązania umowy, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia; 3) uzależnianiu zawarcia lub kontynuowania umowy od przyjęcia lub spełnienia przez jedną ze stron innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy; a także na 4) nieuzasadnionym wydłużaniu terminów płatności za dostarczone produkty rolne lub spożywcze względem nabywcy (art. 6 ust. 3). Lista nieuczciwych praktyk nie jest zamknięta i ma charakter uniwersalny. Oznacza to, że ocenie będą podlegały także inne zachowania stron w przypadku podejrzenia o wystąpienie nieuczciwej praktyki.

Warto dodać, że podmiotem właściwym w sprawach nieuczciwych praktyk jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes wszczyna postępowanie z urzędu, co umożliwia ochronę przed identyfikacją podmiotu, którego pozycja kontraktowa została naruszona przez stronę silniejszą i tym sposobem ogranicza występowanie negatywnych dla niego skutków.

Omawiana ustawa odnosi się w kwestiach proceduralnych do rozwiązań zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów[43]. Na mocy art. 33 ust. 1 ustawy Prezes UOKiK może nałożyć na dostawcę lub nabywcę produktów rolnych lub spożywczych, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli choćby nieumyślnie dopuścił się on naruszenia zakazu nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej.

---

[42] Zob. projekt ustawy https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070502u5uz.pdf [dostęp: 10.06.2017].

[43] Por. art. 12-14, art. 16 ust. 1 i 2, art. 17-19 obu aktów normatywnych.

Należy dodać, że zgodnie z art. 4 ustawy ochrona przed nieuczciwym wykorzystywaniem przewagi kontraktowej nie wyłącza stosowania rozwiązań wynikających z innych wymienionych powyżej ustaw w ramach ochrony publiczno- i prywatno-prawnej.

Nieuczciwe praktyki handlowe pojawiają się w sytuacji nierówności w stosunkach handlowych między kontrahentami, wynikającej z coraz większej koncentracji siły rynkowej w niewielkiej liczbie grup wielonarodowych (koncernów, sieci detalicznych itp.). Dlatego konieczne wydaje się zróżnicowanie siły we wszystkich ogniwach łańcucha i wprowadzenie bardziej racjonalnych zasad współdziałania, ponieważ stosowanie nieuczciwych praktyk stanowi istotną przeszkodę dla rozwoju i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Wady w funkcjonowaniu łańcucha dostaw są problemem globalnym i nie ma jednego skutecznego instrumentu wzmacniającego pozycję najsłabszych jego uczestników, co zauważono także w opracowaniach wychodzących poza zakres nieuczciwych praktyk[44].

W podsumowaniu należy stwierdzić, że nieuczciwe praktyki handlowe mogą być stosowane przez każdą stronę stosunku biznesowego i na każdym etapie łańcucha dostaw. Z tego względu niezmiernie istotne jest posiadanie przez wszystkich uczestników łańcucha świadomości funkcjonowania na równych zasadach, bez względu na ich potencjał ekonomiczny i zajmowaną pozycję.

Sugerowane przez Unię Europejską dobrowolne i samoregulacyjne środki częściowo przyczyniają się do zapewniania uczciwych postępowań na rynku. Jednakże konieczne jest przede wszystkim wprowadzenie środków regulacyjnych i publicznych systemów egzekwowania przepisów zwalczających nieuczciwe praktyki handlowe. Wdrażana obecnie w kraju ustawa wydaje się spełniać te oczekiwania. Jej mankamentem jest nieobjęcie nią wszystkich producentów rolnych. Należy podnosić świadomość stosowania nieuczciwych praktyk handlowych przez przedsiębiorców, choćby poprzez edukację, a środki prawne służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym powinny być racjonalne, szczególnie pod względem ich kosztów. Skoro Komisja nie przewiduje legislacji horyzontalnej w omawianym zakresie, zasadne wydaje się stworzenie pewnej europejskiej sieci organów egzekwowania prawa miękkiego w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym.

---

[44] Tak np. United Nation, Large-scale land acquisitions and leases – A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, UN Special Rapporteur on the Right to Food, 2009, United Nations document A/HRC/13/33/3/Add.2, www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13-33-add2_landprinciples_en.pdf [dostęp: 05.07.2017] oraz OECD-FAO, Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, 2016.

Ponadto należy zauważyć, że Komisja stwierdziła, iż podmioty łańcucha dostaw żywności powinny rozważyć możliwość stosowania umów standardowych, które określa mianem „umów nowej generacji". Z założenia mają one w sposób precyzyjny przewidywać podział ryzyka i korzyści między stronami. Rozwiązanie to nie stanowi *novum*, bowiem jest ono, przynajmniej w kwestii ryzyka, przewidziane w rodzimej umowie kontraktacji[45]. Warto podkreślić, że opracowanie wzorcowych (standardowych) umów jest dość skomplikowane, ponieważ wymaga uwzględniania specyfiki poszczególnych rynków oraz kształtujących je norm prawnych, w tym stopnia ich skonsolidowania lub rozdrobnienia. Należy również mieć na względzie dość zróżnicowane podejście do omawianej problematyki w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego względu środki regulacyjne nie mogą być uniwersalne, natomiast powinny opierać się na skuteczności egzekucji przepisów przez odpowiednie organy administracji publicznej.

Dokonując oceny rozwiązań prawnych w rodzimej ustawie z 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi należy zauważyć, że spełnia ona oczekiwania Komisji Europejskiej. Przewiduje większą ochronę dla producentów i dostawców. Uzasadnione wydaje się powołanie na mocy krajowej ustawy prezesa UOKIK jako organu odpowiedzialnego za egzekwowanie działań mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk w łańcuchu dostaw żywności. Podejmowanie postępowania z własnej inicjatywy, na podstawie informacji nieformalnych lub też składanych skarg zdecydowanie umożliwi ograniczenie występowania tzw. „czynnika strachu" u stron słabszych. Jednocześnie należałoby ustalić szeroki katalog nieuczciwych praktyk, który umożliwiłby zainteresowanym łatwą ich identyfikację.

AGRICULTURAL PRODUCER VIS-À-VIS UNFAIR MARKET PRACTICES – SELECTED LEGAL ISSUES

Summary

The aim of this article is to define the legal scope of protection of the weakest players in the agri-food supply chain and to identify the role of the legislator in safeguarding their economic interests. The author notes that shortcomings in the functioning of the food supply chain are a global problem and there is no one effective instrument to strengthen the position of its weakest players.

[45] Szerzej A. Stelmachowski, *Kontraktacja* w: J. Rajski (red.) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – cześć szczegółowa*, Warszawa 2004, 249 i n.

It is concluded that the voluntary and self-regulatory instruments proposed at European Union level partly contribute to ensuring fair market practices. It therefore appears necessary to introduce regulatory measures and public enforcement systems to combat unfair commercial practices. The law being currently implemented in Polish law largely satisfies this requirement.

IL PRODUTTORE AGRICOLO DI FRONTE ALLE PRATICHE COMMERCIALI SLEALI – ALCUNE QUESTIONI GIURIDICHE SCELTE

Riassunto

L'articolo si propone di definire l'ambito di tutela giuridica nei confronti dei soggetti più deboli della filiera agroalimentare, nonché di specificare il ruolo del datore di lavoro nel garantire i loro interessi economici. L'autrice fa notare che i difetti presenti nel funzionamento della filiera agroalimentare costituiscono un problema globale e che uno strumento efficace per rafforzare la posizione dei soggetti più deboli non esiste.

Concludendo, essa afferma che gli strumenti volontari e di autoregolazione proposti a livello UE contribuiscono in parte a garantire le pratiche di mercato oneste. Sembra pertanto necessario, al fine di prevenire le pratiche commerciali sleali, introdurre disposizioni regolamentari e sistemi pubblici di applicazione delle normative. La legge in corso di attuazione nel diritto polacco soddisfa ampiamente questo postulato.